Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 535

EU-voorstellen: Verordening bindende nationale reductiepercentages broeikasgassen 2021–2030 COM (2016) 482 en Verordening integratie LULUCF COM (2016) 479

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij tien fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Besluit meerjarenkader 2018–2022 EU-grondrechtenagentschap (FRA) (Kamerstuk 22 112, nr. 2197)
Fiche: Mededeling over roadmap Commissie voorstellen naar aanleiding van de Panama Papers (Kamerstuk 22 112, nr. 2198)
Fiche: Wijziging vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn vennootschapsrecht (Kamerstuk 22 112, nr. 2199)
Fiche: Wijziging richtlijn administratieve samenwerking op het gebied van Belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2200)
Fiche: Verordening integratie LULUCF
Fiche: Mededeling Een snellere overgang van Europa naar een koolstofarme economie (Kamerstuk 34 535, nr. 3)
Fiche: Mededeling Europese strategie voor emissiearme mobiliteit (Kamerstuk 34 535, nr. 4)
Fiche: Mededeling versterking cyberbeveiligingssysteem en bevorderen cyberbeveiligingsbranche (Kamerstuk 22 112, nr. 2201)
Fiche: Verordening Brussel IIbis (herschikking) (Kamerstuk 22 112, nr. 2202)
Fiche: Verordening financiering capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (Kamerstuk 22 112, nr. 2203)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-34535-2
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Fiche: Verordening integratie LULUCF

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening inzake de broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een bewakings- en een rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en overige informatie met betrekking tot klimaatverandering.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
20 juli 2016

c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 479

d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9901f171-5017-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016)246

f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

h) *Rechtsbasis*
Artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van Europese Unie

i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid

j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

<u>Achtergrond en doel van het voorstel</u>

– Het doel van dit voorstel is te bepalen hoe de Land-Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF)-sector vanaf 2021 in het EU-beleidskader voor klimaat zal worden opgenomen. De verordening legt zowel de verplichtingen als regels voor boekhouding («accounting») van broeikasgasemissies en koolstofvastlegging door LULUCF-sectoren voor de lidstaten vast. Uitgangspunt van de verordening is dat elke lidstaat ervoor zorgt dat de LULUCF-sector, na de toepassing van de in deze verordening gespecificeerde boekhoudregels en rekening houdend met flexibiliteit, op zijn grondgebied geen netto-emissies veroorzaakt.
– In december 2015 is op de 21ste conferentie van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) de Overeenkomst van Parijs gesloten. In deze overeenkomst is een langetermijndoelstelling opgenomen en is vermeld dat voor de verwezenlijking van de langetermijndoelstellingen de bijdrage van landgebruik en bossen cruciaal zal zijn.
– De EU heeft zich via haar National Determined Contribution (NDC) bij VN-klimaatconventie (UNFCCC) verbonden aan een reductie van tenminste 40% reductie van broeikasgassen in 2030 t.o.v. 1990. Met deze verordening verschaft de EU zowel intern als ook internationaal duidelijkheid over hoe zij de emissies en opname van broeikasgas in

de landgebruik- en bosbouw-sectoren (LULUCF-sectoren) hierbij zal meerekenen.

– De verordening legt zowel de verplichtingen als regels voor boekhouding («accounting») van broeikasgasemissies en koolstofvastlegging door LULUCF-sectoren voor de lidstaten vast. Dit betreffen regels voor rapportage en verantwoording van emissies en verwijderingen, referentieperioden, hoe om te gaan met over- en onderprestaties en onderling verrekenen tussen categorieën en tussen lidstaten en de regels die daarbij mogen worden gehanteerd.
– Tegelijkertijd met dit voorstel over de integratie van de landgebruiksector in het EU klimaat- en energiebeleid heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd voor een *Effort sharing regulation (ESR*, COM(2016)482). Broeikasgasemissies gerelateerd aan landbouw komen op twee verschillende plaatsen in de klimaatboekhouding aan de orde, zowel in voorliggende verordening (koolstofvastlegging en -emissies in/uit bodems) als het voorstel voor de ESR (methaan en stikstofoxide).

Geen netto-groei van emissies of afname vastlegging CO_2 («regel voor geen debet»)

– De verordening schrijft voor LULUCF niet zoals voor de ESR-categorieën een gespecifieerde mitigatieopgave voor. Uitgangspunt van de verordening is dat elke lidstaat ervoor zorgt dat de LULUCF-sector, na de toepassing van de in deze verordening gespecificeerde boekhoudregels en rekening houdend met flexibiliteit, op zijn grondgebied geen netto-emissies veroorzaakt. Dit is de «regel voor geen debet».
  Als voor een bepaalde landgebruikscategorie (zoals akkerland, grasland of bos) de emissies voor een boekhoudperiode van 5 jaar toenemen, of de vastlegging afneemt dan moet de lidstaat ervoor zorgen dat dit binnen het totaal van de LULUCF landgebruikscategorieën wordt gecompenseerd.
  Door deze regel van toepassing te laten zijn op het totaal van de LULUCF-sectoren introduceert de verordening afhankelijkheden tussen de LULUCF-sectoren.
  Doel is dat deze regel als prikkel zal werken om niet slechter te gaan presteren: emissies uit LULUCF-sectoren niet te laten stijgen en bestaande koolstofvoorraden – zoals in bossen en bodems – op zijn minst in stand te houden.
  Een overschot aan verwijderingen kan aan een andere lidstaat worden overgedragen om deze te helpen met zijn naleving van de regel voor geen debet.

Boekhoudregels

– Door het aflopen van het Kyoto Protocol vanaf 2021 vervalt de daaruit voortkomende verplichting met betrekking tot prestatie en boekhouding op het gebied van LULUCF. De verordening vervangt vanaf 2021 de boekhoudregels conform het Kyoto Protocol die tot 2021 in EU-verband zijn vastgelegd (in besluit nr 529/2013/EU). Veelal neemt deze verordening de daarin vastgelegde regels over. In enkele gevallen worden beoogde verbeteringen, of versimpelingen, of aanvullingen toegevoegd. De meest relevante daarvan zijn:
  • Harmonisatie rapportage-verplichtingen
    De verordening harmoniseert de voorgeschreven boekhoudrapportage wat betreft te benutten basisgegevens met die voor de UNFCCC broeikasinventaris. Door deze harmonisatie wordt het totaal van de rapportages versimpeld.

De accountingregels zijn erop gericht om zoveel mogelijk de broeikasgasfluxen in beeld te brengen die een antropogene (door de mens veroorzaakte) oorzaak hebben. Daarom zijn er bijvoorbeeld aparte boekhoudregels voor het kunnen uitsluiten van effecten van natuurlijke verstoringen.

- Grasland en akkerland verplichte categorieën
  De verordening verplicht vanaf 2021 tot rapportage over de categorieën Grasland en Akkerland. Deze konden onder het Kyoto protocol (en het vigerende EU besluit 529/2013) op basis van vrijwilligheid worden ingediend. Het besluit 529/2013 schrijft wel rapportage en verantwoording van emissies en verwijderingen voor, maar alleen indicatief en met het oogmerk van methodeontwikkeling. Rapportages van koolstofvastlegging en emissies door bossen en geoogste houtproducten waren al verplicht. Het opnemen van een dergelijke boekhouding voor Wetlands blijft vrijwillig.
- Nieuwe referentieperiode 2005–2007
  De verordening introduceert voor Grasland, Bouwland en Wetland als historische referentieperiode 2005–2007 i.p.v. het referentiejaar 1990 dat op grond van de Kyoto-afspraken geldt.
  De verordening beoogt met de introductie van een periode, in plaats van een enkel jaar, meer recht te doen aan natuurlijke fluctuaties die binnen de LULUCF-sectoren kunnen voorkomen en door de recentere datum betere gegevens beschikbaar te krijgen waardoor de behoefte aan verder liggende historische tijdsreeksen kleiner wordt.
- Aanvullende bepalingen voor bossen
  De verordening handhaaft het principe van gebruik van een referentieniveau voor beheerde bossen (Forest Reference Level: FRL) zoals ook gebruikt in de vigerende boekhoudregels. Ook blijft de limiet (CAP) van 3,5% van het totaal van de emissies van een lidstaat gehandhaafd, als maximaal op te nemen in de boekhouding voor eventuele « kredieten» gegenereerd in deze categorie.
  De verordening geeft een als uitgangspunt te hanteren, en te verbeteren, referentieniveau voor bossen per lidstaat. Daarnaast vraagt de verordening de lidstaten voor elk van de beide boekhoudperioden (2021–2025 resp. 2026–2030) een nationaal boekhoudkundig plan in te dienen, waarvan het nieuw te bepalen en verbeterde referentieniveau voor bossen deel uitmaakt. Voor het opstellen van zowel een nationaal boekhoudkundig plan als voor referentieniveau voor bossen zijn criteria in de verordening opgenomen.
  Met de introductie van een nationaal boekhoudkundig plan voor de bosbouw en een volgens bijgestelde voorschriften op te stellen referentieniveau voor bossen beoogt de verordening grotere nauwkeurigheid en meer transparantie inzake de referentieniveaus voor bossen te realiseren. Het eerste plan moet uiterlijk in 2018 te worden ingediend.
  De Commissie evalueert deze aanvullende bepalingen voor (bestaande) bossen en stelt deze – eventueel na correctie – vast. Pas daarna kunnen eventuele bossen- kredieten gebruikt worden ter compensatie binnen de van LULUCF-sector.
- Boekhouding voor gebruik van biomassa
  In de internationaal overeengekomen IPCC-richtlijnen staat dat in de energiesector emissies uit de verbranding van biomassa als nul worden geboekt, op voorwaarde dat deze emissies worden geboekt in de LULUCF-sector. Door méér in te zetten op duurzaam gebruik van geoogste houtproducten kunnen emissies van broeikasgassen in de atmosfeer worden beperkt en broeikasgassen uit de atmosfeer worden verwijderd. Deze verordening specificeert boekhoudregels die ervoor moeten zorgen dat lidstaten de wijzigingen in de

voorraden geoogste houtproducten weergeven wanneer zij zich voordoen, om stimulansen te bieden voor het gebruik van geoogste houtproducten met lange levenscycli, zoals papier, spaanplaat of zaaghout.

Flexibiliteit en prikkels

- In het voorstel voor een ESR wordt de mogelijkheid gecreëerd om in de landgebruik sector, een gemaximeerd aantal kredieten op te bouwen die ingezet kunnen worden wanneer een lidstaat niet aan zijn niet-ETS emissiereductie voldoet.
  Deze compensatiemogelijkheid geeft lidstaten een prikkel om zodanig te presteren binnen de LULUCF-sector dat «kredieten» worden gegenereerd, maar beperkt de inzet van LULUCF- kredieten zoals in het voorstel voor ESR gemaximeerd is wel zodanig dat de prikkel voor emissiereductie binnen de niet-ETS sectoren gehandhaafd blijft.
- Wanneer een lidstaat niet aan de regel voor geen debet kan voldoen, dan zijn ongebruikte kredieten binnen de maximalisatie tussen lidstaten overdraagbaar.

Impact assessment Commissie

In het impact assessment geeft de Europese Commissie een overzicht van verschillende manieren om de emissies en vastleggingen uit de LULUCF-sector in het klimaatraamwerk te integreren. De Commissie onderbouwt hierin een op zichzelf staande LULUCF-beleidspilaar, gecombineerd met een regel voor geen debet, als keuze voor voorkeursoptie. Er wordt gesteld dat een beperkte mate van flexibiliteit tussen LULUCF en de niet-ETS-sectoren wenselijk is, naargelang de behoefte die wordt afgeleid uit het lagere mitigatiepotentieel van landbouw en uit het aandeel van de landbouwsector in het totaal van de broeikasgasuitstoot in de ESR-sectoren in elke lidstaat. Hiermee zouden de doelstellingen inzake voedselzekerheid en biodiversiteit verenigbaar zijn met het klimaatbeleid, en zou niet tot negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid leiden.
De opname van LULUCF als aparte pilaar in het klimaatbeleid met beperkte flexibiliteit zou ook een stimulans vormen voor aanvullende mitigatiemaatregelen in de landbouw- en bosbouwsector en daardoor volledig in overeenstemming zijn met de langetermijnvisie op de beperking van de temperatuurstijging, zoals bepaald in de Overeenkomst van Parijs.
Bij een aantal keuzen wordt de vertaalslag gemaakt naar lidstaten. Zo blijkt uit het impact assessment dat de verandering van referentie periode voor akkerbouw en grasland in Nederland geen verschil voor de balans tussen emissies en vastlegging zal opleveren. De voorgestelde veranderingen in de rekenregels rond bebossing en ontbossing zouden de veranderingen voor Nederland volgens het impact assessment kredieten kunnen opleveren.
De integratie van de LULUCF-sector op land- en bosbouwproductprijzen zal binnen de EU door dit voorstel naar verwachting met slechts enkele procenten – zowel omhoog als omlaag – beïnvloed worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht eraan dat de EU het 2030 (tussen)doel van» ten minste 40% broeikasgasreductie» waarmaakt. Hierbij is de inzet van Nederland erop gericht dat dit zo kosteneffectief mogelijk gebeurt, rekening houdend met de opgave voor 2050. De LULUCF-sector moet daarin een volwaardige rol kunnen spelen

Nederland hanteert ten aanzien van organische stof in agrarische bodems het beleid dat ondernemers een eigen verantwoordelijkheid hebben en houden om eventuele toename te realiseren. Hiermee verzekert de ondernemer zich van het lange termijn behoud van bodemvruchtbaarheid, bodemweerbaarheid en het vasthouden van water in de bodem, en daarmee de basis van een algehele verduurzaming van de teelt, conform de bestaande verplichting tot goede landbouwpraktijk (EU(2013)1306)), ook voortvloeiend uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Bos en natuur vormen grotendeels systemen waarin koolstof wordt vastgelegd. Het bos- en natuurbeleid is gericht op instandhouding en uitbreiding. In het algemeen kan daarom gesteld worden dat het bos- en natuurbeleid leidt tot netto vastlegging en opbouw van koolstofvoorraden in bodem en biomassa. Ook vernattingsbeleid leidt in principe tot toename van opslag van organische koolstof in de bodem. De opbouw van koolstofvoorraden in dit soort systemen gebeurt geleidelijk: er is een lange (doorloop)tijd tussen het nemen van de maatregel en het maximale koolstofeffect.

Nederland voorziet momenteel voor ca 10% in zijn houtbehoefte en is grotendeels van import afhankelijk. Gezien de te verwachten toenemende behoefte aan hout ter vervanging van op olie, steenkool en gas gebaseerde producten en de balans in antropogeen veroorzaakte emissies en vastlegging die in de tweede helft van deze eeuw bereikt moet worden om de temperatuurstijging tot ruim beneden 2°C te kunnen beperken, wordt ingezet op het behoud en de inzet van natuurlijke systemen, zoals bossen en bodems, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van de diensten (zoals koolstofopslag) die ze kunnen leveren.

De verordening geeft geen rechtstreekse aanwijzingen voor nationale doorvertaling. Nederland vindt het belangrijk dat er een (markt)prikkel kan komen voor broeikasgasreducties in de landgebruik sector.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland hecht aan de mogelijkheid om een eigen, nationale invulling te kunnen geven aan het klimaatbeleid.

Achtergrond en doel van het voorstel

– Nederland onderschrijft het belang van het integreren van de LULUCF-sectoren in het EU Klimaatraamwerk omdat deze sectoren zowel broeikasgasemissies genereren als kunnen vastleggen én omdat betreffende sectoren door de productie van biomassa van belang zijn bij de levering van grondstoffen voor een bioeconomie.
– De in het voorstel voorgeschreven rekenregels kunnen een goede basis leggen voor toekomstig beheer en ontwikkeling van de LULUCF-sectoren. Nederland zal aandacht vragen voor de belangrijke rol van alle koolstofvastleggingen in het toekomstig klimaatbeleid.
– Nederland is voorstander van het kunnen geven van prikkels in de LULUCF-sectoren om hun koolstofvastleggingspotentieel in zowel Nederland als in de EU te kunnen benutten (voor het klimaatraamwerk), zonder dat dit ten koste gaat van prikkels tot emissiereductie in de overige niet-ETS sectoren.
– Met opname van de LULUCF-sectoren in een aparte pilaar binnen het EU-klimaatraamwerk – conform eerdere Nederlandse inzet – met beperkte flexibiliteit qua uitwisseling ten opzichte van de ESR sectoren, en de gekozen boekhoudkundige regels is er binnen de EU een serieuze basis gelegd om een «balans tussen antropogeen veroor-

zaakte emissies en vastleggingen van broeikasgassen in de tweede helft van deze eeuw» te kunnen bereiken zoals afgesproken in de Overeenkomst van Parijs.

Geen netto-groei van emissies of afname vastlegging CO_2

- Integratie van LULUCF in het klimaatraamwerk zorgt voor prikkels om ook in deze sectoren extra koolstof vast te leggen of minder te emitteren. Door LULUCF in een aparte pilaar kredieten onder te brengen, met als verplichting dat er geen groei van emissies uit deze sector mag zijn en door verbeteringen als gevolg van inspanningen te honoreren met kredieten, wordt er een positieve prikkel gegeven om het klimaatpotentieel van deze sector te benutten. De regel om geen netto groei van emissies of afname van CO_2 toe te staan wordt ondersteund door Nederland en voorkomt tevens dat lidstaten die ruime mogelijkheden hebben om «kredieten» te verdienen, deze kunnen gebruiken om de klimaatopgave voor andere sectoren te verminderen. Het reductiepotentieel in Nederland voor de LULUCF-sector lijkt in absolute zin echter gering door de grote ruimtelijke druk en daarmee beperkte potentieel voor uitbreiding van bossen en door een groot oppervlak aan veenweide gebied met gering reductiepotentieel. Dit betekent dat Nederland ten minste verplicht wordt om te zorgen dat het saldo van de emissies in de LULUCF-sector en de bestaande koolstofreservoirs (zowel vanuit natuur en bossen, als organische stof in de bodem) niet afneemt ten opzichte van voorgaande jaren.

Boekhoudregels

- Nederland is positief over het nauw aansluiten van de EU LULUCF-boekhoudregels bij de internationale beschikbare standaarden van UNFCCC en het aan vullen ervan met de regel uit het Kyoto-protocol dat emissies binnen een sector niet mogen toenemen (regel van geen debet), waarmee wordt voorkomen dat emissies uit deze sector vergroot worden. Bovendien wordt de al arbeidsintensieve monitoring van emissies en verwijderingen van broeikasgassen in de LULUCF-sector geüniformeerd en robuuster gemaakt. Tegelijkertijd laat het voorstel ruimte voor nationale afwegingen om klimaatmaatregelen te nemen in de LULUCF-sector en biedt het ruimte om nationaal te kiezen om (meer) koolstofvastlegging te stimuleren, bijvoorbeeld via marktprikkels.
- Er zijn nog onduidelijkheden over de beleidsimplicaties voor Nederland bij de introductie van de regel dat emissies in de LULUCF-sector niet mogen toenemen, bijvoorbeeld omtrent de effecten op houtimport. Nederland zal de Commissie vragen dit te verduidelijken.
- Nederland is voorstander van het vervangen van 1990 als basisjaar/referentiejaar door gemiddelde emissies in de periode van 2005–2007 als basisperiode/referentieperiode voor de subsectoren Grasland, Akkerland, Wetland, Settlement en «other land» en het nemen van 1990–2009 als referentieperiode voor de later toe te voegen categorie «beheerd bos». Nederland steunt ook het vaststellen van kredieten of debits op basis van 5 jaarlijkse gemiddelden (2021–2015 en 2026–2030) in plaats van jaarlijkse «puntmetingen», omdat daarmee tegemoet gekomen wordt aan eerder door het kabinet geuite zorgen over de kwaliteit van de monitoring en over de (van nature) potentieel grote verschillen in emissies of vastlegging in de LULUCF-sector tussen individuele jaren.
- Nederland erkent, in navolging van het voorstel van de Commissie, de cruciale rol van het beheer van bestaande bossen in het LULUCF-dossier en erkent dat voor deze manier van grondgebruik robuuste en

in de EU uniforme boekhoudregels moeten blijven gelden alsmede transparantie, waarbij er ruimte moet zijn om recht te doen aan de landenspecifieke situatie van bossen in lidstaten. Nederland wil dat de accountingregels zowel de koolstofvoorraad in bestaande bossen een positieve impuls geven, als een prikkel geeft om meer houtoogst uit duurzaam beheerde bossen te gebruiken voor hoogwaardige toepassingen, met respect voor biodiversiteit.

- Nederland herkent het belang van verdere uniformering en transparantie van boekhoudregels voor bestaande beheerde bossen en de door de Commissie voor zichzelf geziene vaststellende bevoegdheid. Nederland is het eens met de Commissie dat deze uniformering nodig is voordat de koolstofvastlegging in beheerde bossen mee mag tellen bij het bepalen van de LULUCF-kredieten. Nederland zal bij de Commissie navragen welke impact en effecten dit heeft voor individuele lidstaten, inclusief die voor de import van hout en houtproducten.
- Nederland deelt niet de mening van de Commissie dat er door de voorgestelde uniformering sprake is van vermindering van de benodigde inspanning van lidstaten bij het rapporteren en realiseren van boekhoudverplichtingen.
- De verordening legt de minimumwaarden voor een aantal parameters voor de bosdefinities van lidstaten vast. Nederland rapporteert nu al nauwkeuriger en zal zich er voor inzetten om deze praktijk ook vast te leggen in de verordening.

Flexibiliteit en prikkels

- Het kabinet acht een beperkte flexibiliteit tussen de LULUCF-sector en de ESR wenselijk (zoals ook in het ESR voorstel opgenomen is), waarbij de regel van geen debet geldig moet zijn. Het op deze manier opnemen van de emissies en vastleggingen van de LULUCF-sector doet recht aan haar lidstaat specifieke en boekhoudkundige vereisten. De inzet op actief op te bouwen kredieten leidt tot een positieve beleidsprikkel in de LULUCF sector zonder de emissiereductieprikkel weg te nemen van de ESR sectoren.
- Ook de in het voorstel gecreëerde overdraagbaarheid van niet benutte kredieten tussen lidstaten kan in principe op instemming van Nederland rekenen. De Commissie zal wel worden gevraagd om de spelregels die gaan gelden bij het gebruikmaken van deze overdraagbaarheid, alsmede de organisatie daarvan te verduidelijken. Deze zijn cruciaal bij het al dan niet kunnen overdragen van kredieten.

Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen alle lidstaten zich achter de noodzaak voor een LULUCF verordening scharen, waarbij er met name discussie zal ontstaan over de mogelijkheid om (meer) kredieten uit de LULUCF-sector te kunnen genereren, ter compensatie voor maatregelen in ander niet-ETS-sectoren. Met name vanuit bosrijke lidstaten zal er kritisch gekeken worden naar de eisen aan beheerd bos en gepleit worden voor verruiming van de mogelijkheid om kredieten te kunnen realiseren.
Tegen de verandering van referentieperiode (van 1990 naar 2005–2007) zou door een beperkte groep landen bezwaar gemaakt kunnen worden omdat dit voor hen een extra inspanning vraagt om kredieten te verwerven.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De EU kent een gedeelde bevoegdheid in de zin van artikel 4 lid 2 sub E VWEU met de lidstaten op het gebied van milieu. Op grond van o.a. artikel 192 VWEU is de EU bevoegd maatregelen te nemen op dit gebied. Nederland kan zich vinden in deze bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Het oordeel over de subsidiariteit is positief. De aanpak van het klimaatprobleem is een grensoverschrijdend probleem dat moeilijk of niet door de lidstaten afzonderlijk kan worden aangepakt. Dit voorstel legt uniformerende reken- en accountingregels vast voor alle lidstaten van de EU. Hiermee is subsidiariteit voor wat betreft de keuze van beleidsmaatregelen geborgd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel over de proportionaliteit is positief. Nu de LULUCF-sector onderdeel wordt van de Europese broeikasgasemissiereductieverplichtingen is een besluit over boekhoudregels voor LULUCF nodig. Onderhavig besluit over boekhoudregels daarvoor wordt proportioneel geacht.
Op basis van deze regels kunnen lidstaten zelf (kosteneffectieve) beleidskeuzen maken om de verplichtingen voortvloeiend uit het besluit van de Europese Raad in te vullen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel gaat over accounting van emissies uit de LULUCF-sector, wat op nationaal niveau gebeurt met technische ondersteuning van wetenschappelijke instituten. De kosten van uitvoering van deze verordening bedragen ca € 1,7 miljoen voor de periode tussen 2017 en 2020 voor de Europese Commissie, vooral bestaand uit personele inzet vanuit de Commissie. Er zijn dus nagenoeg geen additionele consequenties voor de EU begroting aan dit voorstel verbonden.
Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De kosten die het voorstel met zich meebrengt worden in belangrijke mate bepaald door het pakket aan maatregelen dat het kabinet kiest om aan de verplichtingen te voldoen. Daarnaast zijn er kosten verbonden aan het ontwikkelen en opstellen van een nationaal boekhoudkundig plan, het ontwikkelen van een referentie voor bossen (FRL) en aan verdere specificering van de monitoring over emissies en vastleggingen uit grasland en akkerland en beheerd bos, bovenop hetgeen nu al wordt gemonitord kan worden.
De kosten voor uitvoering van deze richtlijn zullen de lidstaten raken en groeien waarschijnlijk – in tegenstelling tot wat de Europese Commissie signaleert. De kostenreductie van stroomlijning van de bestaande

verplichtingen tot één verplichting zijn naar verwachting geringer dan de noodzakelijke verdere doorontwikkeling van de monitoring en het voldoen aan de additionele verplichtingen (zoals het opstellen van een bosbouwplan). Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De kosten voor het bedrijfsleven en de burger zijn afhankelijk van de maatregelen die worden ingezet om het doel te bereiken.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Door stroomlijning van twee richtlijnen verwacht de Commissie dat de administratieve lasten voor de Rijsoverheid zullen verminderen. Echter, door additionele verplichtingen in deze verordening zal dit wellicht te positief ingeschat zijn.
Er zijn geen rapportage verplichtingen en daarmee administratieve lasten voor ondernemingen aan deze richtlijn verbonden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het 2030 tussendoel is een onderdeel van en draagt bij aan de transitie naar een koolstofarme economie. De energietransitie kost geld en vergt investeringen, maar biedt ook kansen voor ontwikkeling van het Nederlandse verdienvermogen. De gevolgen voor de concurrentiekracht zijn afhankelijk van de maatregelen waarvoor wordt gekozen.
Met dit voorgestelde wettelijk kader is de manier waarop LULUCF wordt gerapporteerd en binnen het klimaatraamwerk opgenomen is, binnen de EU uniform. Verschillen in rapportage- en boekhoudregels tussen de lidstaten zouden een negatieve invloed hebben op de optimale werking van de eengemaakte markt.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Deze zijn met dit voorstel niet aan de orde.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In artikel 3, lid 2, artikel 5, lid 6, artikel 8, lid 6, artikel 10, lid 4 en artikel 13, lid 2 van het voorstel worden aan de Commissie bevoegdheden toegekend om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Nederland kan instemmen met deze gedelegeerde bevoegdheden. De Commissie krijgt de bevoegdheid tot de technische aanpassing van definities, waarden, lijsten van broeikasgassen en de bevoegdheid tot revisie van de voorschriften inzake methodologie en informatie. Door dergelijke wijzigingen bij gedelegeerde handeling door te voeren kan de Commissie sneller inspelen op wetenschappelijke en technische ontwikkelingen dan bij wijziging van de verordening. Daarnaast is in het voorstel opgenomen dat de Commissie via een gedelegeerde handeling de referentiewaarden voor bosbeheer mag updaten. Verder houdt de Commissie in onderhavig voorstel de mogelijkheid open om via een gedelegeerde handeling de mogelijkheid te scheppen ook kredieten uit bosbeheer in te zetten om te voldoen aan de nationale doelstelling. De accounting van de verordening

wordt eveneens via een gedelegeerde handeling vastgesteld. Het kabinet kan zich vinden in de toekenning van deze bevoegdheden aan de Commissie omdat dit zorgt voor een passende boeking van de transacties in het kader van de verordening, met inbegrip van gebruikmaking van de flexibiliteit en naleving van de traceerbaarheid. T.a.v. de artikelen 3, 5, 8 en 10 ligt delegatie juridisch gezien voor de hand, omdat deze artikelen bevoegdheden tot wijziging van (bijlagen bij de) verordening betreffen. De gedelegeerde bevoegdheid in artikel 13 is in lijn met de bevoegdheid die de Commissie reeds heeft op grond van artikel 10 van de huidige verordening om het register van de Unie aan te leggen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking 20 dagen na publicatie. Nederland voorziet hiermee geen problemen aangezien de verordening pas verplichtingen stelt vanaf 2021.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Nederland kan zich vinden in de opname van een evaluatie in 2024.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor uitvoering en handhaving zullen volgen uit het pakket aan maatregelen dat het kabinet kiest om aan het verplichtingen uit deze verordening te voldoen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel betreft de uitwerking voor de Europese Unie van internationale afspraken om wereldwijde klimaatverandering tegen te gaan. De implicaties voor ontwikkelingslanden zijn vanuit dien hoofde positief, omdat hiermee de EU zich ook verantwoordelijk toont en aanspreekbaar en afrekenbaar is voor deze categorie broeikasgasemissies.